

# **Zu den Implikationen der EU-Mitgliedschaft auf die Stellung und Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich**

*Astrid Epiney*

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, Zu den Implikationen der EU-Mitgliedschaft für die Stellung und Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich, FS Rüdiger Wolfrum, Leiden 2012, 1909-1934. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

## **I. Einleitung**

Die Frage nach dem Verhältnis von Völker- und Landesrecht ist eine der klassischen Fragen des Staatsrechts, die sich aber auch in der Europäischen Union entsprechend für das Verhältnis Unionsrecht – Völkerrecht bzw. in Bezug auf die Stellung des Völkerrechts in der Union stellt. Allerdings kommt im Unionsrecht noch hinzu, dass das nationale Recht bereits durch das Unionsrecht überlagert wird und dieses dann auch noch das Völkerrecht zu integrieren hat. Gleichzeitig sind die Mitgliedstaaten selbstredend nach wie vor auf völkerrechtlicher Ebene aktiv und regeln das Verhältnis zwischen Völkerrecht und nationalem Recht bzw. die Stellung des Völkerrechts im nationalen Rechtsraum autonom.

Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden nicht darum, (nochmals) die Grundlagen der Außenbeziehungen der EU – die bereits früh relevant wurden<sup>1</sup> – zu erörtern. Vielmehr soll – nach einem kurzen Hinweis auf die Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Bereich der Außenbeziehungen (II.) – spezifisch der Frage nachgegangen werden, welche Implikationen die EU-Mitgliedschaft auf die Stellung von der EU abgeschlossener völkerrechtlicher Verträge in den Mitgliedstaaten entfaltet bzw. welche Vorgaben sich dem Unionsrecht in Bezug auf diese Fragestellung entnehmen lassen (III.). Zudem soll kurz auf die Rolle des Art. 4 Abs. 3 EUV für die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der „Integration“ völkerrechtlicher Verträge in das Unionsrechtssystem eingegangen werden (IV.), bevor eine kurze zusammenfassende Schlussbemerkung folgt (V.). Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei die (partielle) Völkerrechtssubjektivität der EU; sie ist Trägerin völkerrechtlicher Rechte und Pflichten,<sup>2</sup> wie dies auch in Art. 47 EUV verankert ist. Dies impliziert – neben der *treaty making power* – die Verbindlichkeit auch der allgemeinen Regeln des Völkerrechts, worunter insbesondere das Völkergewohnheitsrecht,

---

<sup>1</sup> Vgl. aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 271; EuGH, Gutachten 1/75, Slg. 1975, 1355; EuGH, verb. Rs. 3/76, 4/76, 6/76 (Kramer), Slg. 1976, 1279; EuGH, Gutachten 1/76 (Stilllegungsfonds), Slg. 1977, 741. Aus der frühen Literatur etwa *Christoph Vedder*, Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun, 1980, m.w.N.

<sup>2</sup> S. schon EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 271; EuGH, Gutachten 1/91 (EWR I), Slg. 1991, I-6079; EuGH, Gutachten 1/92, Slg. 1992, I-2821.

aber auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze fallen, für die Union.<sup>3</sup> Letzteres erscheint insofern folgerichtig, als sich die Union in ihrer Eigenschaft als Völkerrechtssubjekt als Mitglied der internationalen Gemeinschaft versteht und damit allen Regeln des Völkerrechts verpflichtet ist und sein will. Deren Beachtung aber wird durch ihre unmittelbare Maßgeblichkeit auch in der bzw. für die Union am effizientesten sichergestellt. Die Tatsache, dass die Verträge keine ausdrückliche Bestimmung über die Maßgeblichkeit des allgemeinen Völkerrechts enthalten, vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern, gehen die Verträge doch insgesamt davon aus, dass völkerrechtliche Verpflichtungen zu beachten sind, wie die Formulierung in Art. 216 Abs. 2 AEUV in Bezug auf völkerrechtliche Verträge zeigt. Diese Grundsätze implizieren, dass die einschlägigen völkerrechtlichen Regeln ihre Wirkung in der EU ab dem Zeitpunkt ihres völkerrechtlichen Inkrafttretens entfalten.

## **II. Ausgangspunkt: zur Vertragsschlusskompetenz der EU**

Ausgehend von der inzwischen immer mehr ausdifferenzierten Rechtsprechung<sup>4</sup>, der Erörterung des Problemkreises in der Literatur<sup>5</sup> sowie der nunmehr durch den Vertrag von Lissabon erfolgten Verankerung der Grundsätze der Kompetenzverteilung im Außenbereich im Vertrag (Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 216 AEUV) können die Prinzipien der Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der Außenbeziehungen durch die nachfolgenden Punkte, die einerseits die grundsätzliche Existenz einer Unionskompetenz (1.), andererseits ihren ausschließlichen Charakter betreffen (2.), zusammengefasst werden. Hingewiesen sei darüber hinaus noch auf das Vertragsschlussverfahren (3.) und die Durchführung völkerrechtlicher Verträge (4.).

### *1. Zum Bestehen einer Unionskompetenz*

Die grundsätzliche Existenz einer Kompetenz der EU zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge ergibt sich einerseits aus den wenigen ausdrücklichen vertraglichen Grundlagen

---

<sup>3</sup> Ausdrücklich EuGH, Rs. C-162/96 (Racke), Slg. 1998, I-3655, Rz. 44 ff.; s. auch schon EuGH, Rs. C-286/90 (Poulsen), Slg. 1992, I-6019.

<sup>4</sup> Vgl. insbesondere EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061; EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267; EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521; EuGH, Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena), Slg. 2001, I-9713; EuGH, verb. Rs. C-466/98 u.a. (open skies-Abkommen), Slg. 2002, I-9427 ff.

<sup>5</sup> Vgl. nur *Astrid Epiney/Dominique Gross*, Zur Abgrenzung der Außenkompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Umweltbereich, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2004, Berlin 2004, 27 (28 ff.) und die dort angegebene Literatur (28, Fn. 2); aus der jüngeren Literatur etwa *Theodore Georgopoulos*, What kind of treaty-making power for the EU?, ELR 2005, 190 ff.; *Marcus Klamert/Niklas Maydell*, Rechtsfragen der impliziten Außenkompetenz der EG illustriert am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie und der Minimum Platform on Investment, EuR 2008, 589 ff.; *Bart van Vooren*, EU-EC External Competence after the Small Arms Judgment, European Foreign Affairs Review 2009, 7 ff.

(wobei Art. 207 AEUV für Zoll- und Handelsabkommen und Art. 217 AEUV für Assoziierungsabkommen besondere Bedeutung zukommt),<sup>6</sup> andererseits aus den zunächst durch die sog. AETR-Rechtsprechung<sup>7</sup> entwickelten und heute in Art. 216 Abs. 1 AEUV ausdrücklich verankerten impliziten Kompetenzzuweisungen, die sich aus der Zuweisung interner Kompetenzen ergeben.

Der Vertrag von Lissabon differenziert die zuletzt genannte Kategorie durch verschiedene Untergruppen: Nach Art. 216 Abs. 1 AEUV besteht eine Außenkompetenz der Union, wenn der Abschluss des betreffenden völkerrechtlichen Vertrages zur Verwirklichung einer der Zielsetzungen der Verträge erforderlich ist (erste Alternative), in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist (zweite Alternative) oder gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen (dritte Alternative) oder deren Anwendungsbereich ändern könnte (vierte Alternative). Vieles spricht dafür, dass auf diese Weise die Rechtsprechung des EuGH kodifiziert werden sollte, wobei aber diesbezüglich durchaus noch Fragen offen bleiben, die in der Zukunft zu klären sein werden: So fragt es sich insbesondere, ob die erste Alternative der impliziten Vertragsschlusskompetenzen weiter geht als die bisherige, sich bereits aus dem Urteil Stilllegungsfonds<sup>8</sup> ergebende grundsätzliche Parallelität von Innen und Außenkompetenzen,<sup>9</sup> eine Parallelität, die in jüngerer Zeit etwa durch das Urteil des EuGH in der Rs. C-431/05<sup>10</sup> bestätigt wurde: Hier hielt der Gerichtshof u.a. fest, eine Außenkompetenz der Union bestehe, soweit im Inneren in dem betreffenden Bereich bereits Rechtsvorschriften erlassen wurden oder aus Anlass des Abkommensabschlusses erlassen werden.<sup>11</sup> Denn zur Verwirklichung einer der Zielsetzungen der Verträge erforderlich (im Sinne des Art. 216 Abs. 1 AEUV) kann ein völkerrechtlicher Vertrag grundsätzlich auch dann sein, wenn der Union im Innern für die Regelung des betreffenden Gebiets keine Kompetenz zukommt; allerdings implizierte eine solche, durch den Wortlaut des Art. 216 Abs. 1 AEUV zunächst nahegelegte Parallelität von Außenkompetenzen und Vertragszielen (nicht mehr Innenkompetenzen) angesichts der doch sehr weitgehenden Vertragsziele eine erhebliche Erweiterung der Unionsaußenkompetenzen und wäre wohl auch insofern systemwidrig, als damit das auch in Art. 5 Abs. 1 AEUV verankerte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus den Angeln gehoben würde. Die zweite Alternative (ermächtigender Sekundärrechtsakt) lehnt sich an die

---

<sup>6</sup> Die Verträge enthalten aber auch noch weitere ausdrückliche Außenkompetenzen, so etwa in Art. 79 AEUV (Einwanderung) oder der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 209 AEUV).

<sup>7</sup> EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263, sowie aus der Folgerechtsprechung in erster Linie EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267.

<sup>8</sup> EuGH, Gutachten 1/76 (Stilllegungsfonds), Slg. 1977, 741.

<sup>9</sup> Ausdrücklich denn auch EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061; zu dieser Parallelität *Siegfried Breier*, Die völkerrechtlichen Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich des Umweltschutzes, EuR 1993, 340 (349). Zur Entwicklung der Rechtsprechung auf diesem Gebiet allgemein *Nicholas Emiliou*, Towards a clearer demarcation line? The division of external relations power between the Community and Member States, ELR 1994, 76 ff. Zur dogmatischen Begründung m.w.N. *Andrea Ott*, Gatt und WTO im Gemeinschaftsrecht, 1997, 192 f.

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-431/05 (Merck Generics), Slg. 2007, I-7001.

<sup>11</sup> S. insoweit auch EuGH, Gutachten 1/03 (Lugano), Slg. 2006, I-1145, Rz. 114.

bisherige Rechtsprechung an;<sup>12</sup> gleiches gilt für die dritte und vierte Alternative.<sup>13</sup> Damit ist die Union auch auf der Grundlage des Vertrages von Lissabon zumindest in all denjenigen Bereichen zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge befugt, in denen ihr im Innenverhältnis eine Rechtsetzungskompetenz zusteht, so dass von einer Parallelität zwischen Innen- und Außenkompetenzen auszugehen ist.

## 2. Zur Ausschließlichkeit der Vertragsschlusskompetenzen der Union

Ausschließlicher Charakter – in dem Sinn, dass nur die Union unter Ausschluss der Mitgliedstaaten völkerrechtliche Verträge abschließen kann – kommt den impliziten Außenkompetenzen der Union nach der Rechtsprechung unter der Voraussetzung zu, dass die Union entweder von ihren Innenkompetenzen bereits erschöpfend Gebrauch gemacht hat oder die Materie sinnvoll (sozusagen aus der Natur der Sache heraus) nur durch eine externe Regelung erfasst werden kann bzw. die Zielsetzungen der internen Regelungsbefugnis nur dann effektiv umgesetzt werden können, wenn eine entsprechende Außenkompetenz besteht.<sup>14</sup> Weiter ist nach der Rechtsprechung des EuGH eine ausschließliche Kompetenz der Union dann anzunehmen, wenn der Abschluss eines Vertrages durch die Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich das Beeinträchtigungsverbot des Art. 4 Abs. 3 EUV verletzt.<sup>15</sup> Der Vertrag von Lissabon greift diese Rechtsprechung in Art. 3 Abs. 2 AEUV auf.

Die Existenz einer solchen ausschließlichen Unionskompetenz entfaltet auch insofern eine „Sperrwirkung“, als die Mitgliedstaaten bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen nicht (mehr) zum Abschluss entsprechender völkerrechtlicher Verträge befugt sind. Dies impliziert dann auch, dass in denjenigen Fällen, in denen keine ausschließliche Außenkompetenz der Union zum Abschluss eines bestimmten Vertrages besteht, die Mitgliedstaaten als

---

<sup>12</sup> EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267 Rz. 95; s. auch EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521, Rz. 33.

<sup>13</sup> Zu dieser noch sogleich II.2. im Zusammenhang mit der Ausschließlichkeit der Kompetenzen.

<sup>14</sup> Vgl. EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267, insbesondere Rz. 85 f., 99 f.; s. auch EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521, Rz. 31 f. Zur Rechtsprechung *Christine Kaddous*, Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, 1998, 248 ff.; *Eckart Klein/Frank Kimms*, Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss umweltschutzrelevanter Verträge, UTR 1996, 53 (69 f.); speziell zum WTO-Gutachten *Meinhard Hilf*, Die EG-Außenkompetenzen in Grenzen. Das Gutachten des EuGH zur Welthandelsorganisation, EuZW 1995, 7 ff.; *Rudolf Geiger*, Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und auswärtige Gewalt der Mitgliedstaaten, JZ 1995, 973 ff. S. aus der Rechtsprechung EuGH, verb. Rs. C-467/98 (Kommission/Dänemark), Slg. 2002, I-9519 („open skies-Abkommen“), wo der EuGH die bislang entwickelten Grundsätze auf den Bereich des Luftverkehrs (entsprechende Abkommen einiger Mitgliedstaaten mit den USA) anwendete; vgl. im Übrigen EuGH, Gutachten C-1/08 v. 30.11.2009 (GATS): Hier ging es um die Reichweite der ausschließlichen Kompetenz der Union im Bereich der Außenhandelspolitik (Art. 207 AEUV), falls auch noch andere Politikbereiche (*in casu* die Verkehrspolitik) betroffen sind: In einem solchen Fall seien die Rechtsgrundlagen in dem betreffenden Politikbereich ebenfalls heranzuziehen, was in der Regel einer Ausschließlichkeit der Unionskompetenz entgegensteht (es sei denn, die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 AEUV seien erfüllt).

<sup>15</sup> Vgl. Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Rz. 13 ff.

Vertragspartner zu beteiligen sind, so dass hier nur gemischte Verträge in Betracht kommen,<sup>16</sup> was aber nichts an der Existenz selbst der Außenkompetenzen der Union ändert.

### 3. *Das Verfahren*

Das Vertragsschlussverfahren ergibt sich aus Art. 218 AEUV. Auf der Grundlage einer Ermächtigung des Rates kommt der Kommission bei der Verhandlungsführung eine entscheidende Rolle zu. Die definitive Entscheidung zum Abschluss des Abkommens obliegt dem Rat bzw. dem Parlament, wobei die Befugnisse des Parlaments durch den Vertrag von Lissabon eine beachtliche Ausweitung erfahren haben.<sup>17</sup>

### 4. *Zur Durchführung völkerrechtlicher Verträge der Union*

Da durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge die Kompetenzverteilung innerhalb der Union nicht beeinträchtigt werden darf, bestimmt sich die Zuständigkeit zum Erlass ggf. erforderlicher „Durchführungsmaßnahmen“ zu völkerrechtlichen Verträgen nach den einschlägigen Regeln über die Kompetenzverteilung im Binnenbereich.<sup>18</sup> Der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages durch die EU entfaltet somit keine Implikationen für die interne Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten.<sup>19</sup>

## **III. Unionsrechtliche Vorgaben für die Anwendung des Völkerrechts in den Mitgliedstaaten**

### 1. *Völkerrechtliche Abkommen als integrierende Bestandteile des Unionsrechts*

---

<sup>16</sup> Ausdrücklich *David O'Keeffe*, Exclusive, concurrent and shared competence, in: Alan Dashwood/Christophe Hillion (Hrsg.), *The General Law of E.C. External Relations*, 2000, 179 (193). Zur Problematik der gemischten Abkommen am Beispiel des Klimaschutzes *Frédéric Jacquemont*, *The EU and Climate Change: Is a Clarification of EU Legal Competence possible?*, elni 1/2001, 30 ff.

<sup>17</sup> Zu den diesbezüglichen Modifikationen des Vertrages von Lissabon etwa *Elmar Brok*, *Die neue Macht des Europäischen Parlaments nach « Lissabon » im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik*, *integration* 2010, 209 ff.; *Angelos Dimopoulos*, *The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy*, *European Foreign Affairs Review* 2010, 153 ff.

<sup>18</sup> Vgl. etwa EuGH, Gutachten 1/76 (Stilllegungsfonds), Slg. 1977, 741, Rz. 10. Vgl. hierzu auch *Klaus D. Stein*, *Der gemischte Vertrag im Recht der Außenbeziehungen der EWG*, 1976, 174; *Charles-Edouard Held*, *Les accords internationaux conclus par la Communauté économique européenne*, 1977, 193; *Vedder*, *Die auswärtige Gewalt* (Fn. 1), 226; *Joni Heliskoski*, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, 2001, 101 ff.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu, m.w.N., *Christian Walter*, *Internationalisierung des deutschen und europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention*, *EuR* 2005, 302 (311 f.).

Auf der Grundlage von Art. 216 Abs. 2 AEUV<sup>20</sup> geht der EuGH in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die von der Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge einen „integrierenden Bestandteil“ der Unionsrechtsordnung bilden<sup>21</sup> und ihnen ein unionsrechtlicher Charakter zukomme.<sup>22</sup> Der EuGH geht – wie bereits eingangs erwähnt<sup>23</sup> – zudem davon aus, dass auch die für die Union verbindlichen Regeln des allgemeinen Völkerrechts – also insbesondere das Völkergewohnheitsrecht – „Bestandteile der Rechtsordnung“ der Union darstellen.<sup>24</sup> Im Folgenden geht es darum, die genaue rechtliche Tragweite dieser Qualifizierung völkerrechtlicher Verträge als „integrierende Bestandteile“ des Unionsrechts zu eruieren, wobei einerseits auf die Problematik der gemischten Abkommen (a), andererseits auf die genaue Bedeutung bzw. Implikationen dieser Charakterisierung (b) einzugehen ist.

#### a) Zu den gemischten Abkommen

Gemischte Abkommen werfen schon deshalb besondere Probleme auf, weil sie (zumindest *a priori*) einerseits Bestimmungen, die in die Kompetenz der Union fallen, andererseits aber auch solche, die in derjenigen der Mitgliedstaaten liegen, enthalten, so dass sich die Frage stellt, ob denn der gesamte Vertrag als „integrierender Bestandteil“ des Unionsrechts anzusehen ist, mit allen Konsequenzen, die dies mit sich bringt,<sup>25</sup> oder ob dies nur für den Teil eines gemischten Abkommens gilt, der in der Kompetenz der EU liegt.

Zwar ist es aus völkerrechtlicher Sicht unbestritten, dass die Union (ebenso wie die Mitgliedstaaten) auch bei gemischten Abkommen grundsätzlich (es sei denn, es ergebe sich klar etwas anderes aus dem entsprechenden Vertrag) an den gesamten Vertrag gebunden ist, kann doch die (im Übrigen hoch komplexe) Kompetenzverteilung innerhalb der Union Drittstaaten nicht entgegengehalten werden.<sup>26</sup> Allerdings sagt das Völkerrecht nichts darüber aus, auf welche Weise die Einhaltung dieser (völkerrechtlichen) Verpflichtungen sichergestellt werden muss, so dass aus der völkerrechtlichen Verbindlichkeit aus

<sup>20</sup> Wonach die von der Union geschlossenen Abkommen die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten binden.

<sup>21</sup> EuGH, Rs. 181/73 (Haegemann), Slg. 1974, 449, Rz. 2/6; EuGH, Rs. 104/81 (Kupferberg), Slg. 1982, 3641, Rz. 13; EuGH, Rs. 12/86 (Demirel), Slg. 1987, 3641, Rz. 7; EuGH, Rs. C-192/89 (Sevince), Slg. 1990, I-3461, Rz. 8. Hierzu bereits *Astrid Epiney*, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU. Zugleich Besprechung von EuGH, EuZW 1998, 572 - *Hèrnes* und EuZW 1998, 694 - *Racke*, EuZW 1998, 5 ff.; *Ott*, Gatt und WTO (Fn. 9), 68 ff.; *Stephan Hobe/Patrick Müller-Sartori*, Rechtsfragen der Einbindung der EG/EU in das Völkerrecht, JuS 2002, 8 ff.

<sup>22</sup> So („gemeinschaftsrechtlicher Charakter“) EuGH, Rs. 104/81 (Kupferberg), Slg. 1982, 3641, Rz. 14.

<sup>23</sup> Oben I.

<sup>24</sup> EuGH, Rs. C-162/96 (Racke), Slg. 1998, I-3655, Rz. 44 ff.; s. auch schon EuGH, Rs. C-286/90 (Poulsen), Slg. 1992, I-6019.

<sup>25</sup> Hierzu unten III.1.b).

<sup>26</sup> Vgl. etwa *Martin Björklund*, Responsibility in the EC for Mixed Agreements – Should Non-Member Parties care?, *Nordic Journal of International Law* 70 (2001), 373 ff. S. auch *GA Jacobs*, EuGH, Rs. C-316/91 (EP/Kommission), Slg. 1994, 625.

unionsrechtlicher Sicht nicht zwingend die Einordnung des gesamten Vertrages als „integrierender Bestandteil“ des Unionsrechts folgt.

Die besseren Argumente sprechen denn auch für einen differenzierten Ansatz in dem Sinn, dass gemischte Abkommen nur insoweit integrierende Bestandteile des Unionsrechts sind, als es um Abkommensteile geht, die von den Außenkompetenzen der Union gedeckt sind:<sup>27</sup> Es dürfte nämlich den Grundsätzen der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten nicht Rechnung tragen, eine „unionsrechtliche“ Wirkung auch bei denjenigen Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge anzunehmen, die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen. Denn auf diese Weise führte der Abschluss gemischter völkerrechtlicher Verträge letztlich zu einer Art Modifikation der primärrechtlich vorgesehenen Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten,<sup>28</sup> obliegt es doch den Mitgliedstaaten zu bestimmen, welche Wirkungen in ihrer Zuständigkeit liegende völkerrechtliche Verträge im innerstaatlichen Bereich entfalten. Damit haben die (nur) in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallenden vertraglichen Bestimmungen keinen Anteil an dem besonderen Charakter des Unionsrechts,<sup>29</sup> so dass sich ihre Stellung und ihre Wirkungen im innerstaatlichen Raum nach den jeweils einschlägigen Grundsätzen des nationalen (Verfassungs-) Rechts richtet.

Allerdings begegnet der hier vertretene „differenzierte“ Ansatz insofern gewissen praktischen Schwierigkeiten, als nicht immer klar sein wird, welche Bestimmungen denn nun (noch) in die Kompetenz der Union fallen und bei welchen dies nicht (mehr) der Fall ist;<sup>30</sup> derartige „Praktikabilitätserwägungen“ vermögen jedoch nicht die skizzierten grundsätzlichen Bedenken gegen die Qualifizierung aller Teile aller gemischten Verträge als integrierende Bestandteile des Unionsrechts zu entkräften. Gegen den hier vertretenen Ansatz kann im Übrigen jedenfalls nicht eingewandt werden, der EuGH bezeichne in der Regel gemischte Abkommen *in toto* und ohne nach den Kompetenzbereichen zu differenzieren als integrierende Bestandteile der Unionsrechtsordnung.<sup>31</sup> Denn einmal prüft der EuGH dann im Zusammenhang mit seiner Zuständigkeit zur Auslegung von Bestimmungen gemischter Abkommen, ob diese in die Kompetenz der Union fallen,<sup>32</sup> und zum anderen impliziert diese relativ allgemeine Aussage nicht zwingend auch eine Stellungnahme in Bezug auf die genauen Rechtswirkungen solcher gemischter Verträge. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass auch in den Fällen einer beim Vertragsabschluss nur geteilten Kompetenz natürlich eine Unionskompetenz nach den dargelegten Grundsätzen<sup>33</sup> anzunehmen ist, so dass nur diejenigen

---

<sup>27</sup> Vgl. insoweit auch schon *Epiney*, EuZW 1999 (Fn. 21), 5 (7).

<sup>28</sup> Vgl. ebenso etwa *Ott*, Gatt und WTO (Fn. 9), 212 ff.; *Hobe/Müller-Sartori*, JuS 2002 (Fn. 21), 8 (12).

<sup>29</sup> Vgl. hierzu auch noch sogleich unten III.1.b).

<sup>30</sup> Vgl. *Dominik Thieme*, European Community External Relations in the Field of the Environment, EELR 2001, 252 (254).

<sup>31</sup> Vgl. etwa die Formulierung in EuGH, Rs. 181/73 (Haegemann), Slg. 1974, 449, Rz. 11/16. Kritisch zum Haegemann- und den Folgeurteilen *Philipp Gasparon*, The Transposition of the Principle of Member State Liability into the Context of External Relations, EJIL 1999, 605 (610).

<sup>32</sup> Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-53/96 (Hermès), Slg. 1998, I-3603.

<sup>33</sup> Oben II.1., 2.

Bestimmungen gemischter Verträge als nicht in die Kompetenz der Union fallend angesehen werden können, für deren Vereinbarung der Union gar keine – also weder eine geteilte noch eine parallele – Kompetenz zukommt. Auch die jüngere Rechtsprechung spricht für den hier vertretenen Ansatz: So präzisierte der EuGH in der Rs. C-431/05<sup>34</sup> anknüpfend an seine bisherige Rechtsprechung<sup>35</sup>, dass im Falle von gemischten Abkommen – wie dem TRIPs-Übereinkommen – abkommensrechtliche Maßnahmen bzw. Bestimmungen nur insoweit dem Unionsrecht unterliegen, als es sich um Bereiche handelt, die in die (Außen-) Kompetenz der EU fallen. Vieles dürfte dafür sprechen, dass dies so zu verstehen ist, dass bei gemischten Abkommen nur diejenigen Bestandteile der Abkommen als integrierende Bestandteile des Unionsrechts anzusehen sind, die in die Kompetenz der Union fallen und daher nur in Bezug auf diese die „Attribute“ des Unionsrechts – wie insbesondere Vorrang und Reichweite der unmittelbaren Anwendbarkeit<sup>36</sup> – im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zum Zuge kommen.

- b) Zu den Implikationen der Charakterisierung völkerrechtlicher Verträge als „integrierende Bestandteile“ des Unionsrechts

Die Charakterisierung völkerrechtlicher Verträge als „integrierende Bestandteile“ des Unionsrechts impliziert jedenfalls, dass die Bestimmungen Teile des positiven Rechts in der Union sind. Dabei gelten sie aber nicht als „Unionsrecht“, sondern als Völkerrecht. Denn die völkerrechtlichen Verträge werden nach der Rechtsprechung bereits mit ihrem Inkrafttreten auf völkerrechtlicher Ebene zu integrierenden Bestandteilen des Unionsrechts<sup>37</sup> und unterliegen keinem irgendwie gearteten Transformationsakt, so dass der Schluss nahe liegt, dass die Bestimmungen keinem inhaltlichen Wandel unterliegen und auch ihre Rechtsnatur als völkerrechtliche Instrumente beibehalten.<sup>38</sup> Auch die bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge zur Anwendung kommenden Grundsätze sprechen für diesen Ansatz: In völkerrechtlichen Verträgen enthaltene Bestimmungen, die unionsrechtlichen Vorschriften entsprechen, sind nämlich nicht zwingend ebenso wie im Unionsrecht auszulegen, sondern ihre Auslegung richtet sich nach völkerrechtlichen Maßstäben.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> EuGH, Rs. C-431/05 (Merck Generec), Slg. 2007, I-7001

<sup>35</sup> Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-53/96 (Hermès), Slg. 1998, I-3603; EuGH, verb. Rs. C-300/98, C-392/98 (Dior), Slg. 2000, I-11307.

<sup>36</sup> Hierzu noch sogleich unten III.1.b).

<sup>37</sup> Vgl. hierzu EuGH, Rs. 181/73 (Haegemann), Slg. 1974, 449, Rz. 11/16; EuGH, Rs. 12/86 (Demirel), Slg. 1987, 3641, Rz. 7; EuGH, Rs. C-192/89 (Sevince), Slg. 1990, I-3461, Rz. 8.

<sup>38</sup> Ebenso *Cornelia Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen: Fragen des Abschlusses von Übereinkommen und deren Implementierung, 2001, 224 ff.; s. auch *Anne Peters*, The Position of International Law within the European Community Legal Order, GYIL 1997, 9 (28 ff.); s. auch schon *Epiney*, EuZW 1999 (Fn. 21), 5 (6).

<sup>39</sup> Aus der Rspr. grundlegend EuGH, Rs. 270/80 (Polydor), Slg. 1982, 329, Rz. 18 ff. Vgl. ausführlich zur Auslegung von durch die Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen m.w.N. *Astrid Epiney/Andreas Felder*, Europäischer Wirtschaftsraum und Europäische Gemeinschaft: Parallelen und Divergenzen in Rechtsordnung und Auslegung, ZVglRWiss. 2001, 425 ff.; *Roland Bieber*, Die Bedeutung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Auslegung



Allerdings impliziert die Verbindlichkeit der völkerrechtlichen Abkommen für die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten, dass ihnen gewisse „Attribute“ des Unionsrechts – wie insbesondere der Vorrang im Verhältnis zu mitgliedstaatlichem Recht – ebenfalls zukommen. Als Bestandteile der Unionsrechtsordnung gelten sie somit zwar als Völkerrecht, was insbesondere Rückwirkungen auf die Auslegung der Abkommen entfaltet, die sich nach völkerrechtlichen Regeln richtet. Andererseits aber sind die Abkommen eben Bestandteil der Unionsrechtsordnung, so dass sie – wenn auch als Völkerrecht und unter Beachtung der völkerrechtlichen Auslegungsmethoden – für die Mitgliedstaaten und die Organe in gleicher Weise wie (sonstige) unionsrechtliche Vorschriften verbindlich sind. Dies impliziert insbesondere die Maßgeblichkeit der unionsrechtlichen Grundsätze des Vorrangs des Unionsrechts und des Grundsatzes der (Möglichkeit der) unmittelbaren Wirkung. Insoweit rechtfertigt sich denn auch die Charakterisierung der völkerrechtlichen Normen als Teil des Unionsrechts. Im Einzelnen ist hier insbesondere auf folgende Implikationen dieser Einbettung der völkerrechtlichen Abkommen in das Unionsrecht hinzuweisen:

- Der Vorrang des Unionsrechts kommt grundsätzlich<sup>40</sup> auch für die von der Union abgeschlossenen und für sie verbindlichen Verträge sowie für die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts (insbesondere das Völkergewohnheitsrecht) zum Zuge. Damit haben die Mitgliedstaaten also dem für die Union verbindlichen Völkerrecht ebenso Vorrang einzuräumen wie dem EU-Primär- oder Sekundärrecht. Dies impliziert, dass innerstaatliches Recht, das im Widerspruch zu für die Union verbindlichen völkerrechtlichen Vorgaben steht, nicht angewandt werden darf, dies ungeachtet der unmittelbaren Wirkung der völkerrechtlichen Bestimmungen, da es auch im Falle der Verneinung der unmittelbaren Wirkung einer Bestimmung möglich ist, dass ein Widerspruch festgestellt werden kann.<sup>41</sup>
- Auch die Frage nach der unmittelbaren Geltung durch die Union abgeschlossener völkerrechtlicher Verträge in den Mitgliedstaaten richtet sich nach den unionsrechtlichen Vorgaben, so dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Verträge ab ihrem Inkrafttreten auf völkerrechtlicher Ebene auch im innerstaatlichen Bereich als geltendes Recht zu behandeln, unabhängig davon, ob ansonsten nach den einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben zusätzliche Anforderungen zu erfüllen sind. Die Implikationen dieses Grundsatzes für Staaten mit dualistischer Tradition dürften nicht zu unterschätzen sein.

---

völkerrechtlicher Verträge, in: Astrid Epiney/Beate Metz/Robert Mosters (Hrsg.), Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU: Auslegung und Anwendung in der Praxis / L'accord sur la libre circulation des personnes Suisse – UE: interprétation et application dans la pratique, 2011, 1 ff.

<sup>40</sup> Zu den gemischten Verträgen bereits oben III.1.a).

<sup>41</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang in Bezug auf die Wirkung von Richtlinienbestimmungen EuGH, Rs. C-144/04 (Mangold), Slg. 2005, I-9981, wo der EuGH offenbar unabhängig von einer unmittelbaren Wirkung der Richtlinienbestimmung – die schon deshalb nicht in Frage kam, weil die Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen war – davon ausging, dass mit einer Richtlinienbestimmung unvereinbares nationales Recht nicht angewandt werden dürfe.

Eine andere Frage in diesem Zusammenhang geht dahin, ob es eine solche unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten diesen auch verwehrt, zumindest gewisse Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge, die von der EU abgeschlossen wurden, in nationales Recht „umzusetzen“ oder zu transformieren, so wie dies bei Verordnungen, die nach Art. 288 AEUV unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, nach der Rechtsprechung des EuGH der Fall ist.<sup>42</sup> Diese Frage ist durch den EuGH noch nicht entschieden worden, wie im Übrigen auch sonst die aus der Charakterisierung völkerrechtlicher Verträge der EU als integrierende Bestandteile des Unionsrechts folgende unmittelbare Geltung dieser Abkommen in den Mitgliedstaaten weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur bislang (soweit ersichtlich) wirklich diskutiert wurde. Im Ergebnis dürfte diese Frage jedoch zu verneinen sein: Denn völkerrechtliche Verträge müssen sehr häufig noch durch nationale Maßnahmen implementiert werden, und die Frage, ob die Union oder die Mitgliedstaaten hierfür zuständig sind, richtet sich nach der Kompetenzverteilung im Binnenbereich. Vor diesem Hintergrund dürfte die unmittelbare Geltung der völkerrechtlichen Verträge auch in den Mitgliedstaaten im Anschluss an ihre Verbindlichkeit für die EU auf völkerrechtlicher Ebene kein grundsätzliches Implementierungsverbot in den Mitgliedstaaten in dem Sinn implizieren, dass die Mitgliedstaaten abkommensrechtliche Bestimmungen im nationalen Recht nicht wiederholen dürften, würde doch ansonsten die regelmäßig notwendige innerstaatliche Durchführung völkerrechtlicher Verträge sehr erschwert. Angesichts der Charakteristika völkerrechtlicher Verträge rechtfertigt es sich daher nicht, das spezifische „Umsetzungsverbot“ von Verordnungen auf völkerrechtliche Verträge zu übertragen. Auswirkungen entfaltet die unmittelbare Geltung aber (abgesehen von der sogleich zu erläuternden Möglichkeit der unmittelbaren Wirkung) etwa auf der Ebene der Auslegung, sind sie doch von den Mitgliedstaaten als verbindliches Recht insbesondere bei der Auslegung und Anwendung ihres nationalen Rechts zu beachten.

- Schließlich ist auf die grundsätzliche Möglichkeit der unmittelbaren Wirkung völkervertragsrechtlicher Bestimmungen – im Sinne der Möglichkeit Einzelner, sich auf völkervertragsrechtliche Bestimmungen in der EU zu berufen – hinzuweisen, die sich ebenfalls nach den einschlägigen unionsrechtlichen Grundsätzen richtet: Der Umstand, dass die Verträge Bestandteil der Unionsrechtsordnung sind, impliziert die grundsätzliche Möglichkeit der unmittelbaren Wirkung vertraglicher Bestimmungen,<sup>43</sup> können doch unionsrechtliche Normen unmittelbar wirksam sein. Allerdings gilt das Völkervertragsrecht als solches und verliert nicht seinen völkerrechtlichen Charakter, so dass bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen nun einer Bestimmung unmittelbare Wirkung zukommt, nicht „automatisch“ die in dieser Hinsicht entwickelten

<sup>42</sup> Vgl. EuGH, Rs. 34/73 (Variola), Slg. 1973, 981.

<sup>43</sup> Und auch von Erlassen der durch völkerrechtliche Verträge eingesetzten Organe, vgl. EuGH, Rs. C-192/89 (Sevince), Slg. 1990, I-3461; EuGH, Rs. C-237/91 (Kus), Slg. 1992, I-6781.

unionsrechtlichen Grundsätze herangezogen werden können, sondern auf die Besonderheiten des (jeweiligen) Völkervertragsrechts abzustellen ist.<sup>44</sup>

Insgesamt werden damit durch die Stellung des Völkerrechts als integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung die ansonsten hier einschlägigen (nationalen) verfassungsrechtlichen Grundsätze über Rang und Stellung des Völkerrechts – die ja sehr verschieden ausgestaltet sind – in dem Maß verdrängt, in dem die entsprechenden Verträge bzw. vertraglichen Bestimmungen integrierender Bestandteil des Unionsrechts sind.<sup>45</sup> Für die übrigen völkervertraglichen Bestimmungen bleiben in den Mitgliedstaaten hingegen grundsätzlich die „ordentlichen“ verfassungsrechtlichen Vorgaben anwendbar,<sup>46</sup> so dass in den Mitgliedstaaten letztlich zwei Kategorien völkervertragsrechtlicher Bestimmungen anzuwenden sind:

- Die von der Union abgeschlossenen Verträge (abgesehen von den Besonderheiten in Bezug auf gemischte Verträge) sind als integrierende Bestandteile der in der Union geltenden Rechtsordnung nach den unionsrechtlichen Vorgaben im innerstaatlichen Bereich anzuwenden, wobei insbesondere der Vorrang vor nationalem Recht jeglicher Stufe, die unmittelbare Geltung und Wirkung sowie die gerichtliche Kontrolle<sup>47</sup> von Bedeutung sind.
- Die sonstigen völkervertraglichen Bestimmungen sind nach den innerstaatlichen, in der Regel verfassungsrechtlichen Vorgaben anzuwenden. Diese können sich durchaus von den unionsrechtlichen Vorgaben ggf. wesentlich unterscheiden.

Diese „Dualität“ dürfte jedoch zu ggf. schwer lösbaren Problemen führen: Zunächst ist auf die Frage nach der Abgrenzung beider Kategorien völkervertragsrechtlicher Bestimmungen hinzuweisen: Diese ist zwar bei Verträgen, die nur von den Mitgliedstaaten abgeschlossen wurden, einfach zu bewerkstelligen; bei gemischten Verträgen hingegen, die sowohl von der Union als auch von den Mitgliedstaaten abgeschlossen wurden, kommt es – wie dargelegt<sup>48</sup> – darauf an, ob der Union für die entsprechende vertragliche Bestimmung eine Kompetenz zukommt, eine mitunter sehr schwierig zu beantwortende Frage, die regelmäßig umstritten sein wird, ganz abgesehen davon, dass sich die Kompetenzen der EU im Laufe der Zeit in Anwendung der Grundsätze des Art. 216 Abs. 1 AEUV<sup>49</sup> auch erweitern können. Damit werden die Rechtswirkungen einer Reihe völkervertragsrechtlicher Bestimmungen in

<sup>44</sup> Vgl. aus der Rspr. EuGH, Rs. 104/81 (Kupferberg), Slg. 1982, 2641; EuGH, Rs. 12/86 (Demirel), Slg. 1987, 3641; EuGH, Rs. C-162/96 (Racke), Slg. 1998, I-3655; EuGH, Rs. C-63/99 (Gloszczuk), Slg. 2001, I-6369, Rz. 38; EuGH, Rs. C-235/99 (Kondova), Slg. 2001, I-6427, Rz. 33. Aus der Literatur *Nanette A. Neuwahl*, Individuals and the GATT: Direct Effect and Indirect Effects of the General Agreement of Tariffs and Trade in Community Law, in: Nicholas Emiliou/David O’Keeffe (Hrsg.), *The European Union and World Trade Law*, 1996, 313 (317 ff.); *Eckart Klein*, Zur Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen der EG mit Drittstaaten, in: Astrid Epiney/Florence Rivière (Hrsg.), *Auslegung und Anwendung von „Integrationsverträgen“/Interprétation et application des „traités d’intégration“*, Zürich 2006, 1 (14 f.).

<sup>45</sup> Vgl. zur Besonderheit der gemischten Verträge bereits oben III.1.a).

<sup>46</sup> So wohl auch EuGH, Rs. C-431/05 (Merck Genericos), Slg. 2007, I-7001.

<sup>47</sup> Hierzu noch unten III.3.

<sup>48</sup> S.o. III.1.a).

<sup>49</sup> Zu diesen oben II.1.

zahlreichen Mitgliedstaaten unklar sein, was der Rechtssicherheit in hohem Maße abträglich ist. Aufgezeigt werden kann dies an zwei Beispielen:

- Erstens sei auf das Personenfreizügigkeitsabkommen der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit der Schweiz<sup>50</sup> hingewiesen: Dieses Abkommen sieht u.a. zahlreiche Freizügigkeitsrechte für Schweizerinnen und Schweizer in der EU (und umgekehrt für Unionsbürger in der Schweiz) sowie entsprechende Begleitrechte vor.<sup>51</sup> Da es unklar ist, welche Regelungen des Personenfreizügigkeitsabkommens nun genau nicht in die Kompetenz der EU, sondern (nur) in diejenige der Mitgliedstaaten fallen und insbesondere, inwieweit die Regelung der Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige in der Kompetenz der Union liegt, ist ebenso unklar, welche Bestimmungen des Abkommens nun als integrierende Bestandteile des Unionsrechts nach den unionsrechtlichen Vorgaben durch die Mitgliedstaaten anzuwenden sind.
- Zweitens kann das bereits erwähnte Urteil des EuGH in der Rs. C-431/05<sup>52</sup> angeführt werden: Hier präzisierte der EuGH (nach der Feststellung, dass im Falle von gemischten Abkommen – wie dem TRIPs-Übereinkommen – abkommensrechtliche Maßnahmen bzw. Bestimmungen nur insoweit dem Unionsrecht unterliegen, als es sich um Bereiche handelt, die in die (Außen-) Kompetenz der EU fallen), dass – in Bezug auf die rechtliche Tragweite des TRIPs-Abkommens – im Falle des Bestehens einer Kompetenz der EU die nationalen Vorschriften möglichst abkommenskonform auszulegen seien, während eine unmittelbare Wirkung (in Anwendung der unionsrechtlichen Grundsätze) ausgeschlossen sei. Sei jedoch eine EU-Kompetenz zu verneinen (wie im Falle des Patente betreffenden Art. 33 TRIPs-Übereinkommen), sei es den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie dieser Bestimmung unmittelbare Wirkung zuerkennen wollen. Diese Rechtsprechung impliziert, dass diejenigen Abkommensbestimmungen, die in der Zuständigkeit der Union liegen, keine unmittelbare Wirkung entfalten können, während anderen Bestimmungen, bei denen dies nicht der Fall ist, die aber ansonsten vergleichbar sind, eine solche zukommen kann (dies in Anwendung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Grundsätze). Je nachdem, wie weit der Unionsgesetzgeber noch von seinen Kompetenzen Gebrauch macht, kann sich die aufgrund der Anwendung des nationalen Rechts ergebende unmittelbare Wirkung völkervertragsrechtlicher Bestimmungen im Laufe der Zeit wohl auch noch ändern. Da die hierfür maßgeblichen Kriterien nicht in allen Punkten sehr klar sind, kann es für den Rechtsunterworfenen in Bezug auf die Rechte, auf die er sich direkt berufen kann, zu erheblichen Rechtsunsicherheiten kommen.

---

<sup>50</sup> S. den Text des Abkommens in ABl. L 114/2002, 6 ff.

<sup>51</sup> Vgl. im Einzelnen zu diesem Abkommen, m.w.N., *Astrid Epiney*, Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit – Überblick und ausgewählte Aspekte, in: Alberto Achermann/Astrid Epiney/Walter Kälin/Minh Son Nguyen (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht / Annuaire du droit de la migration* 2004/2005, 2005, 45 ff.; *Véronique Boillet*, L'interdiction de discrimination en raison de la nationalité au sens de l'Accord sur la libre circulation des personnes, 2010, 5 ff.

<sup>52</sup> EuGH, Rs. C-431/05 (Merck Generics), Slg. 2007, I-7001.

Weiter sei auf die Gefahr der Inkohärenz der Rechtsstellung völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Bereich hingewiesen: Möglicherweise müssen aufgrund der erwähnten „Dualität“ völkervertragsrechtliche Bestimmungen mit ähnlicher Tragweite in Bezug auf ihre Rechtswirkungen und den zum Zuge kommenden Rechtsschutz unterschiedlich behandelt werden, was ggf. sehr unbefriedigend sein kann. Auch dies kann am Beispiel des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der Schweiz aufgezeigt werden: Grundsätzlich müssten die Mitgliedstaaten hier – im Rahmen der Anwendung bzw. Durchführung des Abkommens – diejenigen Bestimmungen, die in der Kompetenz der Union liegen, vollumfänglich als „integrierende Bestandteile“ des Unionsrechts nach den dargelegten Grundsätzen behandeln, während diejenigen Bereiche, für die der Union keine Kompetenz zukommt, nach den einschlägigen, ggf. abweichenden innerstaatlichen Vorschriften anzuwenden bzw. durchzuführen wären, dies obwohl es in jedem Fall um Aufenthaltsrechte und damit verbundene Fragen geht.

Immerhin sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich die angesprochenen Probleme dadurch etwas entschärfen, dass gemischte Verträge immer schon dann abzuschließen sind, wenn der Union keine ausschließliche Kompetenz zusteht,<sup>53</sup> und auf das Instrument der gemischten Verträge häufig nur vor dem Hintergrund einer fehlenden ausschließlichen Kompetenz der Union zurückgegriffen wurde. Für die der geteilten Kompetenz der Union unterliegenden Bereiche ist aber eine Unionskompetenz selbstredend zu bejahen, so dass insoweit die dargelegten Grundsätze und Implikationen der Qualifizierung der völkervertraglichen Regelungen als integrierende Bestandteile des Unionsrechts vollumfänglich zum Zuge kommen.

Gleichwohl stellt sich insgesamt die Frage, ob die „Unionisierung völkerrechtlicher Verträge“ in den Mitgliedstaaten eine Tendenz hin zu einer gewissen Harmonisierung der Stellung völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Bereich im Sinne einer Angleichung an die Rechtslage aufgrund des Unionsrechts nach sich zieht bzw. ziehen wird, zumindest, soweit gewisse Fragen (z.B. unmittelbare Geltung oder Vorrang vor innerstaatlichem Recht) betroffen sind. Im Augenblick dürften solche Tendenzen allenfalls am Rande zu verzeichnen sein; im Zuge der wachsenden qualitativen und quantitativen Bedeutung des Völkervertragsrechts ist hier aber eine ggf. schnelle Entwicklung in diese Richtung nicht auszuschließen.

## *2. Zur Frage der Normenhierarchie*

Von der EU abgeschlossenen Verträgen kommt Vorrang vor dem Sekundärrecht zu, sind sie doch nach Art. 216 Abs. 2 AEUV u.a. für die Unionsorgane verbindlich. Diese Sicht wird durch die Erwägung bestätigt, dass man aus der Gesamtheit der vertraglichen Bestimmungen

---

<sup>53</sup> S.o. II.1., 2.

betreffend Abschluss und Wirkungen völkerrechtlicher Verträge den Grundsatz ableiten kann, dass sich die Unionsrechtsordnung in den internationalen Rahmen integrieren soll. Dies kann aber – auch angesichts des Fehlens eines irgendwie gearteten Transformationsmechanismus – effektiv nur dadurch sichergestellt werden, dass das Völkerrecht im internen Bereich insofern Wirkungen entfaltet, als ihm im Verhältnis zum Sekundärrecht Vorrang zukommt, könnte doch ansonsten die Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge (einfach) durch den Erlass von Sekundärrecht ausgehebelt werden. Insofern stellt die Beachtung des Völkerrechts für die Union einen Wert an sich dar.<sup>54</sup> Entsprechende Überlegungen können aber auch für die Stellung des allgemeinen Völkerrechts, insbesondere der Grundsätze des Völkergewohnheitsrechts, angestellt werden: Auch hier impliziert die Einbettung der Union (als „Rechtsgemeinschaft“) in die Völkerrechtsgemeinschaft die Beachtung der entsprechenden Verpflichtungen, was letztlich nur über das Primat des allgemeinen Völkerrechts über die sekundärrechtlichen Akte sichergestellt werden kann.<sup>55</sup>

Ein Teil der Lehre, will diese Grundsätze auch auf das Primärrecht ausdehnen, dies insbesondere unter Berufung auf Art. 19 Abs. 1 Uabs. 1 S. 2 EUV (wonach der Gerichtshof die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sichert), der die („absolute“) Beachtung und Anwendung des Völkerrechts impliziere, auch im Verhältnis zum Primärrecht.<sup>56</sup> Diese Sicht vermag jedoch in Anbetracht des Art. 218 Abs. 1 AEUV in dieser Allgemeinheit nicht zu überzeugen: Diese Bestimmung sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, unter bestimmten Voraussetzungen ein Gutachten des EuGH über die Vereinbarkeit eines geplanten völkerrechtlichen Vertrages mit den Bestimmungen des Primärrechts zu erwirken; wird die Vereinbarkeit verneint, darf der Vertrag nur unter Beachtung der für eine Vertragsänderung vorgesehenen Verfahren abgeschlossen werden. Diesem Verfahren kann nur unter der Voraussetzung ein Sinn zukommen, dass die Verträge in der Normenhierarchie unter dem des Primärrecht anzusiedeln sind;<sup>57</sup> ansonsten ergäbe die vorherige Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit dem Primärrecht keinen Sinn. Zudem kann auch nur diese Sicht tatsächlich die grundsätzliche Maßgeblichkeit des Primärrechts sowohl im Falle der effektiven Abfassung eines derartigen Gutachtens als auch im Falle der nicht erfolgten Einholung eines Gutachtens sicherstellen. Es erschiene widersinnig, im Falle der Einholung eines Gutachtens und der Feststellung der Unvereinbarkeit des Abkommensentwurfs mit den Verträgen eine

---

<sup>54</sup> Der EuGH geht denn auch in ständiger Rechtsprechung vom Vorrang des Völkervertragsrechts im Verhältnis zum Sekundärrecht aus, vgl. schon EuGH, verb. Rs. 21/72 u.a. (International Fruit Company), Slg. 1972, 1219; EuGH, Rs. 181/73 (Haegman), Slg. 1974, 449; EuGH, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat), Slg. 1994, I-4973. Aus der Literatur etwa *Ott*, Gatt und WTO (Fn. 9), 73 f.; *Torsten Stein*, Bananen-Split? – Entzweien sich BVerfG und EuGH über den Bananenstreit?, EuZW 1998, 261 (262 f.).

<sup>55</sup> Insofern ist es folgerichtig, dass der EuGH in EuGH, Rs. C-162/96 (Racke), Slg. 1998, I-3688, Rz. 44 ff., nicht nur ausdrücklich den Vorrang des Völkergewohnheitsrechts vor dem Sekundärrecht anerkannt hat, sondern auch eine EU-Verordnung auf ihre Vereinbarkeit mit Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechts überprüft hat – wobei diese jedoch im Ergebnis bejaht wurde.

<sup>56</sup> Cf. *Christine Kaddous*, L'arrêt France c. Commission de 1994 (accord concurrence) et le contrôle de la "légalité" des accords externes en vertu de l'art. 173 CE : la difficile réconciliation de l'orthodoxie communautaire avec l'orthodoxie internationale, CDE 1996, 613 (620 ff.).

<sup>57</sup> See also *Hobe/Müller-Sartori*, JuS 2002 (Fn. 21), 8 ff.

Modifikation des Primärrechts zu verlangen (soll der Vertrag gleichwohl wie vorgesehen abgeschlossen werden), hingegen im Falle des Nichteinholens eines Gutachtens von einem Vorrang des völkerrechtlichen Vertrages auszugehen. Der EuGH dürfte ebenfalls davon ausgehen, dass völkerrechtliche Abkommen im Rang zwischen Primär- und Sekundärrecht stehen, so wenn er die Vereinbarkeit einer EU-Verordnung, die eine Resolution des Sicherheitsrates „getreulich“ umsetzte, mit primärrechtlichen Vorgaben überprüfte und auch ausdrücklich darauf hinweist, dass sich aus Art. 300 Abs. 7 EGV (Art. 216 Abs. 2 AEUV) ergebe, dass sich ein Vorrang völkerrechtlicher Verträge nur auf das Sekundärrecht, nicht jedoch auf das Primärrecht, erstrecke.<sup>58</sup>

Im Anschluss an diese grundsätzliche Anerkennung des Vorrangs des Primärrechts stellt sich aber die Frage nach den konkreten Implikationen dieses Vorrangs bei der Rechtsanwendung. Dabei geht es in erster Linie darum, ob in Anwendung dieses Grundsatzes gegen Primärrecht verstoßende Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge bzw. unter Verletzung des Primärrechts für die Union verbindlich gewordene Verträge nicht anzuwenden wären. Auf den ersten Blick wäre diese Frage zu bejahen, kommt doch höherrangigem Recht grundsätzlich (zumindest) ein Anwendungsvorrang vor in der Normenhierarchie niedrigerem Recht zu, ganz abgesehen davon, dass die Frage nach der Normenhierarchie grundsätzlich gerade die Problematik des Anwendungsvorrangs (oder auch des Geltungsvorrangs) betrifft. Diesem Schluss stehen jedoch in Bezug auf die hier zu beantwortende Frage gewichtige Argumente entgegen: Denn angesichts der Einbettung der Union in die Völkerrechtsgemeinschaft unterliegt es erheblichen Zweifeln, die dem Primärrecht – wie gezeigt – zu entnehmende Normenhierarchie so auszulegen, dass damit die grundsätzliche Bindung der Union an ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen in Frage gestellt würde. Denn auch ein primärrechtswidriger völkerrechtlicher Vertrag ist grundsätzlich auf der völkerrechtlichen Ebene verbindlich.<sup>59</sup> Hinzu kommt, dass der völkergewohnheitsrechtliche Grundsatz *pacta sunt servanda* integrierender Bestandteil des Unionsrechts ist;<sup>60</sup> er dürfte nämlich als solcher sicherlich nicht primärrechtlichen Vorgaben widersprechen. Vor diesem Hintergrund ist nach der hier vertretenen Ansicht der Aussagegehalt des Vorrangs des Primärrechts vor völker(vertrags)rechtlichen Verpflichtungen insofern zu präzisieren, als er nur insoweit zur Nichtanwendung der betroffenen völkervertragsrechtlichen Bestimmungen führt, als dies mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union in Einklang steht.<sup>61</sup> Falls ein Abkommen also unter Verletzung des Primärrechts (etwa aufgrund einer falschen Rechtsgrundlage, eines mit Fehlern behafteten Verfahrens oder unter Nichtbeachtung materieller primärrechtlicher Vorgaben) zustande gekommen und für die EU verbindlich ist (wobei eine solche Verletzung des Primärrechts grundsätzlich nur dann als gegeben

---

<sup>58</sup> EuGH, verb. Rs. C-402/05, C-415/06 (Kadi), Slg. 2008, I-6351.

<sup>59</sup> S. schon oben.

<sup>60</sup> S.o.

<sup>61</sup> Vgl. in diese Richtung bereits *Epiney*, EuZW 1999 (Fn. 21), 5 (8).

anzunehmen ist, falls sie vom EuGH auch festgestellt wurde),<sup>62</sup> impliziert der Vorrang des Primärrechts zwar, dass dieser Vertrag bzw. gewisse seiner Bestimmungen nicht als verbindliches positives Recht angewandt und durchgeführt werden dürfen; dies gilt aber nur soweit, als die Union hiermit auf völkerrechtlicher Ebene nicht den Grundsatz *pacta sunt servanda* verletzt, so dass auf diese Weise die Reichweite der völkerrechtlichen Verpflichtungen auch Implikationen für die Rechtslage im Unionsrecht entfaltet.<sup>63</sup>

### 3. Zur gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH

Die gerichtliche Kontrolle durch den EuGH – wobei diese sowohl in Bezug auf die Auslegung völkerrechtlicher Verträge oder von Völkergewohnheitsrecht als auch in Bezug auf die Frage nach der Gültigkeit des Abschlusses bzw. der innerunionsrechtlichen Genehmigung völkerrechtlicher Verträge von Bedeutung sein kann – ist insofern von zentraler Bedeutung, als sie letztlich determiniert, inwieweit die dargelegten Wirkungen des einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung bildenden Völkerrechts auch tatsächlich durchgesetzt werden können, ggf. von Einzelnen. Im Übrigen entfaltet die Charakterisierung völkerrechtlicher Verträge als integrierender Bestandteil des Unionsrechts selbstredend auch auf der Ebene der gerichtlichen Kontrolle Rückwirkungen. Vor diesem Hintergrund sei im Folgenden kurz auf die hier maßgeblichen Grundsätze eingegangen.<sup>64</sup>

#### a) Zur Auslegung völkerrechtlicher Bestimmungen durch den EuGH (Art. 267 AEUV)

Aufgrund der „Integration“ völkerrechtlicher Verträge in die Unionsrechtsordnung sind diese als Teil des in der Union anwendbaren Rechts im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Uabs. 1 S. 2 EUV anzusehen, so dass der Gerichtshof grundsätzlich für ihre Anwendung und Auslegung zuständig sein muss, immer soweit ein Verfahren nach den Art. 258 ff. AEUV eröffnet ist. Dem steht auch nicht entgegen, dass völkerrechtliche Verträge nicht (nur) „Handlungen der Organe der Union“ sind – kommen sie doch erst durch eine übereinstimmende Willenserklärung von mindestens zwei Völkerrechtssubjekten nach den vorgesehenen völkerrechtlichen Mechanismen zustande. Denn als Bestandteile der Unionsrechtsordnung müssen sie in den Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und angewandt werden, ebenso wie das übrige Unionsrecht. Zudem haben die Unionsorgane insofern zur Entstehung dieser Normen beigetragen, als sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten den jeweiligen Vertrag

---

<sup>62</sup> Zur gerichtlichen Kontrolle noch sogleich unten III.3.

<sup>63</sup> Zur Möglichkeit des Gerichtshofs, die Folgen der Nichtigkeit des Genehmigungsbeschlusses zu beschränken, noch sogleich unten III.3.b).

<sup>64</sup> Vgl. hierzu auch schon *Epiney*, EuZW 1999 (Fn. 21), 5 (8 ff.).



abgeschlossen bzw. genehmigt haben, so dass sich die weite Auslegung insbesondere des Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV aufdrängt.<sup>65</sup>

In Bezug auf gemischte Abkommen ist zu beachten, dass – wie bereits erwähnt<sup>66</sup> – der Abschluss solcher Abkommen nicht zu einer Verschiebung der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten führen darf. Daher ist grundsätzlich in dem Sinn eine Differenzierung vorzunehmen, dass der Gerichtshof für die Auslegung der in die Kompetenz der Union fallenden Bestimmungen der Verträge zuständig ist, für die (nur) in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegenden Bereiche jedoch nicht. Allerdings wird dieser theoretisch m.E. zwingende Ansatz in der praktischen Anwendung durch mindestens drei Faktoren relativiert:

- Erstens wird die Reichweite der Zuständigkeit(en) der Union in der Regel fraglich sein. Da die Beantwortung dieser Frage aber dem EuGH obliegt, sind entsprechende Vorlagefragen zunächst einmal als zulässig anzusehen, und der Gerichtshof hat sodann bei der Beantwortung der Vorlagefragen die entsprechende Kompetenzfrage ggf. zu klären. Das Vorlagerecht bzw. die Vorlagepflicht entfällt erst dann, wenn sich unzweifelhaft feststellen lässt, dass ein Bereich gerade nicht in die Kompetenz der Union fällt. Dies wird nur äußerst selten der Fall sein, und zwar auch in den Fällen, in denen schon eine Rechtsprechung des EuGH existiert, denn die Reichweite der Kompetenzen kann sich im Laufe der Zeit auch verändern.
- Zweitens fallen die geteilten Zuständigkeiten der Union insgesamt sehr weit aus,<sup>67</sup> so dass der EuGH regelmäßig für die Auslegung der meisten völkervertragsrechtlichen Bestimmungen zuständig sein wird.
- Schließlich ist eine Vorlagefrage immer schon dann zulässig, wenn sie auch eine in den Anwendungs- und Kompetenzbereich des Unionsrechts fallende Problematik berührt, und zwar unabhängig davon, ob der Ausgangsstreit tatsächlich diese Konstellation oder aber eine in den Anwendungsbereich des nationalen Rechts fallende Fallgestaltung betroffen hatte.<sup>68</sup> Denn bei der Anwendbarkeit einer Vorschrift sowohl auf innerstaatliche als auch auf dem Unionsrecht unterworfenen Sachverhalte besteht ein Interesse der Union an ihrer einheitlichen Anwendung.

Soweit die für die Union verbindlichen allgemeinen Völkerrechtsnormen betroffen sind, sind Vorlagefragen, die sich ausschließlich auf die Auslegung des allgemeinen Völkerrechts beziehen, unzulässig: Denn hier geht es gerade nicht (auch nicht „mittelbar“) um „Handlungen der Organe der Union“. Auch greift hier die Erwägung der Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung und Anwendung in den Mitgliedstaaten nicht. Denn die Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts sind zwar Bestandteile der Unionsrechtsordnung.<sup>69</sup> Für die Mitgliedstaaten unmittelbar als solche verbindlich sind sie jedoch insofern nicht, als sie (nur)

---

<sup>65</sup> Vgl. aus der Rechtsprechung nur EuGH, Rs. 181/73 (Haegmann), Slg. 1974, 449, Rz. 2/6; EuGH, Rs. 12/86 (Demirel), Slg. 1987, 3719.

<sup>66</sup> Oben III.1.a).

<sup>67</sup> S.o. II.1.

<sup>68</sup> Vgl. die Fallgestaltung in EuGH, Rs. C-53/96 (Hermès), Slg. 1998, I-3603.

<sup>69</sup> Oben I., III.1., am Anfang.

die Union als Völkerrechtssubjekt binden; eine „Durchgriffswirkung“ auf die Mitgliedstaaten dürfte zu verneinen sein. Nichtsdestotrotz können die Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts auch im Rahmen von Vorabentscheidungen relevant werden: Da sie integrierende Bestandteile der Unionsrechtsordnung sind und dem Sekundärrecht vorgehen, kann etwa die Auslegung (oder auch die Gültigkeit) des EU-Sekundärrechts vor dem Hintergrund allgemeiner völkerrechtlicher Grundsätze relevant werden.<sup>70</sup> Damit sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts (als integrierende Bestandteile des Unionsrechts) ggf. inzidenter heranzuziehen und können insoweit auch Gegenstand von Vorlagefragen sein.

#### b) Zur Überprüfung der Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge durch den EuGH

Die Prüfung der Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge bzw. der entsprechenden Genehmigungsbeschlüsse ist über Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV (Vorabentscheidung) oder über Art. 263 AEUV (Nichtigkeitsklage) möglich.<sup>71</sup> Die teilweise gegen die Zulässigkeit derartiger Klagen oder Vorlagefragen geltend gemachten grundsätzlichen Zweifel<sup>72</sup> stehen nicht nur im Gegensatz zur ständigen Rechtsprechung des EuGH, sondern vermögen auch schon deshalb nicht zu überzeugen, weil die Verneinung der Kontrollmöglichkeit der Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge bzw. der Genehmigungsbeschlüsse durch den EuGH implizierte, dass ein (immer mehr an Bedeutung gewinnender) Teil der Handlungen der Unionsorgane keiner gerichtlichen Kontrolle unterläge. Dies steht aber im Gegensatz zu dem vertraglichen Grundsatz (wie er auch in den Art. 263, 267 AEUV zum Ausdruck gekommen ist), dass die Unionsorgane ihre Tätigkeiten nur unter Beachtung der vertraglichen Vorgaben ausüben können sollen, was durch den Gerichtshof grundsätzlich überprüft werden kann.

Dabei ist ausschließlich der Genehmigungsbeschluss selbst als Gegenstand einer Klage oder einer Vorlagefrage anzusehen, und zwar auch, wenn es um die Rechtmäßigkeit materieller Vertragsbestimmungen (im Sinne ihrer Vereinbarkeit mit dem Primärrecht) geht: Denn die Kontrolle des Gerichtshofs bezieht sich auf die Handlungen der Unionsorgane, nicht aber auf das im Vertrag zum Ausdruck gekommene Ergebnis des Zusammenwirkens mit Dritten; der Vertrag selbst stellt an sich als bi- bzw. multilateraler Akt, an dem eben auch Dritte mitwirken, keine Handlung der Unionsorgane dar, die für „nichtig“ erklärt werden könnte. Auch im Ergebnis geht es letztlich in jedem Fall um den Genehmigungsbeschluss, der eben im Falle materieller Unvereinbarkeit mit dem Primärrecht oder der Unzuständigkeit der Union nicht hätte erfolgen dürfen, sind doch die Unionsorgane an die Vorgaben der Verträge gebunden.

---

<sup>70</sup> Vgl. z.B. die Konstellation in EuGH, Rs. C-162/96 (Racke), Slg. 1998, I-3688.

<sup>71</sup> Vgl. aus der Rechtsprechung schon das *obiter dictum* in EuGH, Rs. 1/75 (Lokale Kosten), Slg. 1975, 1355, Rz. 12; s. sodann EuGH, Rs. C-327/91 (Frankreich/Kommission), Slg. 1994, I-3641; EuGH, Gutachten 3/94, Slg. 1995, I-4579; EuGH, Rs. C- (Portugal/Rat), Slg. 1996, I-6177.

<sup>72</sup> Vgl. Kaddous, CDE 1996 (Fn. 56), 613 (620 ff.).

In Bezug auf die Frage nach den Rechtsfolgen eines die Nichtigkeit eines Genehmigungsbeschlusses bzw. eines Teils desselben ist letztlich der bereits im Zusammenhang mit der Normenhierarchie<sup>73</sup> erwähnte Grundsatz *pacta sunt servanda* maßgeblich: Zwar müsste eine (Teil-) Nichtigkeitsklärung einer Handlung eines Unionsorgans – hier eines Beschlusses zur Genehmigung der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages – durch den EuGH grundsätzlich auf den ersten Blick die Unanwendbarkeit des betreffenden völkerrechtlichen Vertrages im Unionsrecht nach sich ziehen, so dass der betreffende Vertrag innerunionsrechtlich keine Wirkungen mehr entfalten könnte, fällt doch der diese Wirkungen begründende Beschluss weg.<sup>74</sup> Allerdings bewirkt der Grundsatz *pacta sunt servanda*, dass die entsprechenden völkervertraglichen Bestimmungen – trotz der Nichtigkeit des Genehmigungsbeschlusses – im Einklang mit den völkerrechtlichen Grundsätzen angewandt werden müssen, so dass sie nur unter Beachtung der einschlägigen völkerrechtlichen Regeln ihre Wirkung verlieren können.<sup>75</sup> Der völkerrechtliche Vertrag bleibt ansonsten als für die Union verbindliches Völkerrecht und damit als integrierender Bestandteil des Unionsrechts weiterhin in Kraft. Vor diesem Hintergrund darf (und muss, wegen der Nichtigkeitsklärung des Genehmigungsbeschlusses) der völkerrechtliche Vertrag nur insoweit im Unionsrecht nicht beachtet werden, wie dies mit den völkervertragsrechtlichen Vorgaben in Einklang steht. Zuzugeben ist allerdings, dass die Beantwortung der Frage, ob und inwieweit diese Voraussetzung gegeben ist, durchaus mit Unsicherheiten behaftet sein kann.<sup>76</sup> Dem kann der EuGH dadurch begegnen, dass er von vornherein die Wirkung einer Nichtigkeitsklärung in ihren Wirkungen beschränkt (vgl. Art. 264 Abs. 2 AEUV).<sup>77</sup>

#### IV. Zur Tragweite des Art. 4 Abs. 3 AEUV für die Mitgliedstaaten

Art. 4 Abs. 3 EUV (ehemals Art. 10 EGV) ist eine Reihe von Rechtspflichten für die Union und ihre Mitgliedstaaten zu entnehmen, denen – insbesondere im Zuge ihrer Präzisierung und Ausdifferenzierung durch die Rechtsprechung des EuGH – eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt.<sup>78</sup> Im Zusammenhang mit der Thematik des vorliegenden Beitrages ist insbesondere die Tragweite des Art. 4 Abs. 3 EUV für die Mitgliedstaaten im Rahmen der

---

<sup>73</sup> Oben III.2.

<sup>74</sup> Dies wird denn auch teilweise als Argument für die grundsätzliche Unzulässigkeit der Geltendmachung der Ungültigkeit völkerrechtlicher Verträge nach ihrem Inkrafttreten für die Union angeführt, vgl. Kaddous, CDE 1996 (Fn. 56), 613 (620 ff.).

<sup>75</sup> S. schon oben III.2.

<sup>76</sup> Vgl. insoweit auch den Hinweis des EuGH, der festhält, im Falle der Nichtigkeit des Genehmigungsbeschlusses könne in Bezug auf die unionsinterne Anwendbarkeit des Abkommens eine „Rechtsunsicherheit“ entstehen, EuGH, Rs. C-211/01 (Kommission/Rat), Slg. 2003, I-8913, Rz. 57.

<sup>77</sup> S. diesen Hinweis auch ausdrücklich in EuGH, Rs. C-360/93 (Parlament/Rat), Slg. 1996, I-1195, Rz. 35; EuGH, Rs. C-211/01 (Kommission/Rat), Slg. 2003, I-8913, Rz. 57.

<sup>78</sup> Vgl. zur rechtlichen Tragweite des Art. 4 Abs. 3 EUV den Überblick bei Astrid Epiney, Zur Tragweite des Art. 10 EGV im Bereich der Außenbeziehungen, FS Georg Ress, 2005, 441 (444 f.).

Durchführung völkerrechtlicher Verträge von Bedeutung:<sup>79</sup> Hat die Union völkerrechtliche Verträge abgeschlossen, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Vollzug und Umsetzung so auszugestalten, dass die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen durch die Union nicht gefährdet wird. Dies impliziert auch eine Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen u.a. bei der Durchsetzung völkerrechtlicher Verträge<sup>80</sup>, so dass die Mitgliedstaaten (und die Union) zu umfassender gegenseitiger Information und Konsultation angehalten sind<sup>81</sup>, geht es hier doch um die Durchführung (auch) von der Union abgeschlossener Verträge, so dass unionsrechtliche Interessen regelmäßig und im Zweifel betroffen sind. Im Weiteren dürfte eine Pflicht zur Berücksichtigung der geäußerten Standpunkte auch in materieller Hinsicht grundsätzlich zu bejahen sein: Werden von den Unionsorganen begründete Bedenken gegen eine bestimmte mitgliedstaatliche Maßnahme angemeldet, so müssen diese wohl – und zwar unabhängig von einer materiellen Beeinträchtigung unionsrechtlicher Regelungen – zumindest tatsächlich in die Betrachtungen einbezogen werden, kann doch nur auf diese Weise ein möglichst effektives Zusammenwirken bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge sichergestellt werden. Die genauen Konturen dieser Pflichten sind aber in Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfalls zu bestimmen.

## V. Schluss

Insgesamt dürften die Ausführungen insbesondere dreierlei aufgezeigt haben:

- Die Einbettung völkerrechtlicher Verträge in das Unionsrecht als integrierende Bestandteile desselben zieht beachtliche Konsequenzen in Bezug auf die Rechtswirkungen der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsnormen nach sich, die mittelfristig dazu führen könnten, dass die „althergebrachten“ diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Grundsätze insbesondere in Mitgliedstaaten mit dualistischer Tradition zumindest teilweise in Frage gestellt werden.
- Die gerichtliche Kontrolle durch den EuGH fällt auch bei völkerrechtlichen Verträgen insgesamt umfassend aus.

<sup>79</sup> Vgl. ansonsten zu den sich aus Art. 10 EGV ergebenden Pflichten im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen, insbesondere soweit die Kompetenzausübung durch die Mitgliedstaaten und damit deren außenpolitisches Handeln betroffen ist, *Epiney*, FS Ress (Fn. 78), 441 (445 ff.).

<sup>80</sup> Vgl. EuGH, Beschluss, Rs. 1/78 (Entwurf der internationalen Atomenergieorganisation zu einem Übereinkommen), Slg. 1978, 2151, Ziff. 36/38; EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 36; EuGH, Gutachten 1/94 (Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen auf dem Gebiet der Dienstleistungen), Slg. 1994, 5267, Ziff. 108. Vgl. hierzu auch *Lena Granvik*, Incomplete Mixed Environmental Agreements of the Community and the Principle of Bindingness, in: Martti Koskeniemi, International Law Aspects of the European Union, 1998, 255 (264 f.).

<sup>81</sup> S. ausdrücklich EuGH, Rs. C-25/94 (Kommission/Rat), Slg. 1996, I-1469, Ziff. 48, wo der der EuGH betont, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen sowohl bei der Aushandlung und beim Abschluss als auch bei der Erfüllung der übernommenen Pflichten sicherzustellen sei.

- Bei der Durchführung von durch die Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen obliegen den Mitgliedstaaten umfassende Informations-, Konsultations- und Berücksichtigungspflichten.

Damit fallen die Implikationen einer EU-Mitgliedschaft für die Anwendung von Völkervertragsrecht in den Mitgliedstaaten – ungeachtet von den in diesen zum Zuge kommenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen im Bereich des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht – recht intensiv aus, und das für die EU verbindliche Völker(vertrags)recht nähert sich in seinen Rechtswirkungen in den Mitgliedstaaten weitgehend dem Unionsrecht an, so dass – angesichts der umfassenden völkerrechtlichen Kompetenzen der Union und ihrer herausragenden Rolle als Vertragspartner völkerrechtlicher Verträge – die Prognose gewagt werden darf, dass in den Mitgliedstaaten in einigen Jahren möglicherweise im Wesentlichen nur noch zwei große Komplexe von Rechtsnormen zur Anwendung kommen: Unionsrecht (unter Einschluss des als integrierender Bestandteil des Unionsrechts zu betrachtenden Völkervertragsrechts) und nationales Recht.